

中华人民共和国 项目研究
《中国地区综合开发计划调查成果评估》

最终报告书
概要

2016年6月

独立行政法人
日本国际协力机构(JICA)

株式会社 日本国际开发中心

中华人民共和国 项目研究
《中国地区综合开发计划调查成果评估》
最终报告书 概要

目录

1. 调查背景及目的	1
2. 地区综合开发计划调查的合作历史	4
3. 地区综合开发调查的影响评估	11
4. 关键信息	15

1. 调查背景及目的

地区综合开发计划调查成果的总结

日本政府对华开发援助始于《中日和平友好条约》缔结的次年 1979 年，以回应中国政府要求的形式展开，迄今所实施的项目总额约超过 3.6 万亿日元，其中有偿资金援助（日元贷款）约为 33,165 亿日元，无偿资金援助约为 1,565 亿日元，技术合作约为 1,769 亿日元。日本对华经济援助与邓小平领导的改革开放政策正式启动同期展开。由原来的计划经济大幅转轨为市场主导型经济后，中国经济迅速增长，人均 GDP 由 205 美元（1980 年）增长至 7,046 美元（2014 年）。2013 年，中国 GDP 超过日本，成为了仅次于美国的经济大国。因此，约占对华经济援助 9 成的日元贷款在发挥其一定作用后，于 2007 年终结。虽然从国内地区间差距以及收入差距来看，中国依然保留有发展中国家的特征，但经济援助已经完成了其在中日关系中的历史作用。本研究正是基于以上观点，着重探讨中国的地区开发历史以及日本技术合作曾发挥的作用。

在这些援助项目中，1986 年至 2005 年间实施的一系列地区综合开发计划调查项目（参见下图，以下称“开发调查项目群”）融合了多个领域和空间规划，与当时宏观经济情况以及地区现状下中国所面临的主要政策课题缩影及其变化相呼应，例如向市场经济转轨、缩小地区间差距、环境问题、社会制度等。

地区综合开发计划调查（“开发调查项目群”）

项目名称	项目年度	背景与目的	对象面积 (k m ²)	投入 MM
海南岛综合开发计划调查	1986 年— 1988 年	对发展滞后地区进行综合开发	33,900	153.41
江西省九江市综合开发计划调查	1992 年— 1994 年	发展沿江对外开放城市的经济	699	78.10
吉林省地区综合开发计划调查	1996 年— 1998 年	从粮食生产基地和重工业基地进行结构转换	46,000	216.04
海城市乡村城市化综合开发计划调查	1999 年— 2001 年	提出新的城市化政策建议	2,732 (其他 7 城)	122.71
西部地区中等城市发展战略研究调查	2003 年— 2005 年	不针对大城市,而是促进中等城市的战略性发展	都江堰: 1,207 德阳: 5,954 大理: 1,468 玉溪: 15,285 怀化: 27,563	102.95

地区综合计划方案是日本技术合作的独特方法，除中国外也在亚洲其他国家得到广泛应用。可以说，其效果在经济持续增长、完成计划的能力及援助可持续性方面具有优势的中国尤为明显。本研究将从缩小地区间差距、适应市场经济化、整合地区经济、强化地方行政与地方人才、有效运用综合计划等角度重新审视上述系列综合开发计划调查，探讨日本的经济援助为中国的发展所做出的贡献及其意义。

中国的经济发展

1978年，中国在改革开放政策的指引下，将现代化、发展经济作为优先课题，并最终取得了如今的发展成果。实施改革开放政策后，中国经济的高速增长很大程度上依赖于以上海、广州等大城市为核心的沿海地区。这也是由于通过设置经济特区等方式，进行了大量的公共投资与外资引入，从而拉动了经济高速增长。每天靠不满1.25美元维生的极度贫困人口比例由1990年的60%减少至了2010年的12%。千年发展目标（Millennium Development Goals, MDGs）中贫困人口减半这一目标的完成，主要反映了中国、印度、印度尼西亚等中等收入国家的高速经济增长情况。

经济增长在带来急速市场经济化的同时，也拉大了社会和经济的差距。西部与内陆地区的发展滞后，地区差距与城乡差距、贫富差距年年都在增大。虽然如前所述，经济增长使得贫困人口减半，但根据联合国千年发展目标报告估算，截至2010年，每天靠不满1.25美元维生的人口依然占中国总人口的12%，约计1.6亿人。在GDP排名世界第2的同时，2014年的人均GNI（国民总收入）为7,380美元，若按OECD标准，中国被划为与泰国、墨西哥同等的中等偏上收入国家。此外，近年来大气污染以及酸雨区面积、沙漠化面积扩大等严重的环境问题日益浮出水面，从越境污染的角度来看，也引发了国际性关注。尤其是工厂煤烟、日益增多的汽车尾气、烧煤取暖设备等能源消费激增所引发的大气污染尤为显著，有报告称9成以上的中国人口生活在超出WHO规定的安全标准值的污染物质的包围之中。如何应对高速增长所带来的社会问题以及实现可持续社会，成为了中国最重要的课题。

日本的对华经济援助

日本的对华经济援助几乎与中国的改革开放政策同步展开，日本作为最大的援助国（占有双边援助的6成以上），一直根据中国对外开放政策的实施情况持续进行援助。日本政府认识到开放、稳定的中国对于东亚地区的和平与稳定尤为重要，因此长期以来非常重视与邻国中国的关系，一直致力于包括两国首脑在内的高层交流与经济援助。这表明双方在构筑“战略互惠关系”的重要性方面达成了共识，中日两国应承担起对亚洲及世界的责任，在共同为亚洲及世界做出贡献的同时，互利共赢，发展两国关系。

对华经济援助启动初期的日元贷款项目以铁路、港口等交通运输部门为中心，对制约沿海地区经济社会发展的公共基础设施建设做出了贡献。20世纪80年代、90年代，大部分援助资金依然被划拨至社会基础设施建设（运输、交通、灌溉设备）。这一时期的日元贷款大多采用批次签署协议的方式（一揽子协议方式），即以数年为一个对象期间，事先确定提供贷款的大致额度。自20世纪90年代初期开始，日元贷款规模年年增大，并在1999年达到了顶峰。90年代后半期的最大特点是，除了原来的领域，还新增了环境保护项目。具体而言，包括在重庆、贵阳、大连等地实施供气、供电、工厂污染对策等以改善环境的环境试点城市项目，在淮河（河南）、松花江（黑龙江省）、湘江（湖南省）流域开展的工业污染源的水污染对策、下水道建设项目等。此外，面向西部地区的日元贷款在实施之初以水力发电为主的项目曾占一定比例，而20世纪90年代后半期以后，相对于东部沿海地区项目数减少的趋势，未减反增了。在2000年西部大开发政策出台前，“九五”计划（1996年—2000年）就开始重视中西部的协调发展，规定国际金融机构以及其他国家的援助资金的6成以上要划拨至中西部。根据这一方针，1996年的19个日元贷款项目中有12个（63%）是以中西部为

对象的。从领域来看，主要包括机场、公路、铁路及电话网络、光纤的建设完善，以及改善环境、建设净水厂等，满足了基础设施建设以及环境保护两方面的开发需求。

1999年以后，随着对华经济援助金额的逐渐减少，基础设施建设领域的项目也逐渐减少，但另一方面注重环保、重视中西部的趋势愈发增强。在2001年确定的中国国别援助计划（经济援助计划）中，对华经济援助的重点领域集中在以下几个：（1）应对环境问题、传染病等全球规模的课题；（2）支持改革开放（包括促进良好的国家治理）；（3）增进相互理解。根据这一新的援助方针，日元贷款从批次签署协议方式转变为累计每年度所需项目总额的单年度签署协议方式。2000年—2009年对华经济援助的一大特点在于对软件方面开发需求的回应。在继续实施通过上下水道设施建设改善水环境等项目的时候，还利用有偿资金援助方案，针对中西部及东北部的几乎所有省份实施了地区振兴与交流、强化市场秩序、环保等领域的人才培养项目。在这些领域、对象地区有了较大转变后，经济援助已完成了其一定的作用，于2006年、2007年分别停止了新的普通无偿资金援助项目和新的日元贷款项目。

如上所述，日本对华经济援助的领域自援助启动之初就一直随着中国的开发政策与计划而发生着大幅变化。此外，从中国经济迅猛发展、国际竞争力显著提升的20世纪90年代末期开始，援助额逐渐减少，这反映了日方的意向。进入21世纪后，根据日方所制定的援助计划，经济援助的重点放在了日本产生直接影响的广域性环境问题对策或旨在推进今后中日关系的人员交流、人才培养上。可以说这既回应了中方的需求，同时也考虑了日方的利益，长期的对华经济援助反映了中日两国政府的政策。

日本的全国综合开发计划（全综）

在日本战后复兴期间，日本政府多次制定了国土计划，以期在沦为废墟的国土上进行重建。全国综合开发计划（全综）的编制者们在基本计划思想上，即国土计划所规划的日本空间形态是应该以有效“集中”人口以及各种功能为好，还是以“分散”为目标以便缩小地区间差距上存在着争执。这同时也涵盖了“是城市还是农村”、“是经济增长还是社会福祉”、“是经济效益还是社会平等”等对立选项，可以说这些国土计划思想摇摆于“效益主义”与“平衡主义”之间，而这些思想的主要思路起源于一点，就是如何对待一国的落后地区、如何缩小地区间差距。在评估各次全国综合开发计划的实现过程以及成果时，有人指出最初计划中的地区间差距以及人口过疏问题根本未能得以解决，反而产生了“东京一极集中”的弊端。究其原因，可以说是因为未对已完成全综进行充分检讨、评估，从而导致四次全综均在保障人们丰富生活的软件，即基于市民生活逻辑的计划方面存在着欠缺。

第1次全综确立了以新产业城市以及工业特别地区开发为中心的基地开发模式，它使得太平洋沿岸地区出现了拥有最新设备的重化工地带。但是，虽然工业带实现了全世界最高水准的积累，却并未能完成缩小差距的目标，相反，公害问题等负面因素的波及效果却日益显现。

随着少子老龄化的进展，国土计划及其作用也在发生着很大变化。尤其是在相当于第5次国土计划的“21世纪国土的宏伟蓝图”（1998年制定）之后，前4次全综中的数据目标几乎完全消失，作为规划的约束力也在减弱，而所采取的强化与地方自治体合作的模式则延续至今。从以上经过来

看，在经济有望高速增长的经济发展阶段，长期的整体国土计划不可欠缺，它在分散产业基地以及有效利用资源等方面发挥了非常有效的作用。而在经济增长停滞、稳定阶段，因为受制于有效利用公共资源（效益性）与振兴地方（协调性）的两难选择，因而难以编制宏大规划，而民间组织的作用就会增大，国土计划的作用则随之降低。但无论是在哪个阶段，通过对上一次计划的检讨、评估进行反馈是不可或缺的。在日本市场经济的背景下，国土计划最初所规划的缩小、消除地区间差异的目标，可以说基本难以实现。

这些经历也能为反思中国的区域规划历史提供重要的启示。而即使是在经济显著增长的阶段，每隔 5 年修订一次的国土计划很可能无法看到足够的成果，比较理想的是像日本那样每 10 年修订一次。

2. 地区综合开发计划调查的合作历史

中国引进国土与地区开发计划的过程

在计划经济背景下，计划的作用尤为强大。所有新的建设项目都由国家一手确定、审批并实施，政府的财政、金融、物资、人才资源以及外汇均根据国家计划指示进行分配。因此在国家开发政策方面，国家计划委员会一直占据主导地位，其制定的“五年计划”具有行政强制力，与市场经济背景下的计划完全不同。1953 年中国制定了第 1 个五年计划，除去文化大革命造成的 3 年调整期外，每隔 5 年就会制定新的计划，目前已制定并正在实施的是“国民经济和社会发展第十三个五年规划（2016 年—2020 年）”。

随着 20 世纪 70 年代以后改革开放政策的推进，开发计划在定位方面需要进行大规模调整。因为随着市场经济的发展，民间部门逐渐壮大，不受制于政府部门开发计划约束的部分在不断增加，而生产则开始由价格信号决定了。因此，自“十一五”规划开始，其名称被改为“国民经济与社会发展第 XX 个规划”，其作用也被限定为指导方针，而作为计划司令部的国家计划委员会经过数次改革后也更名为“国家发展计划委员会”（2002 年），之后又改为“国家发展和改革委员会”（2004 年），其行政功能变得更加符合市场经济的要求了。

另一方面，中国的这些 5 年经济计划体制曾以产业计划为中心，在 1980 年之前，并未编制过相当于国土计划以及地区计划的空间计划。而在地区开发的重点方面，从 20 世纪 50 年代到 20 世纪 60 年代初期，经济复兴是最大的计划课题，国家地区开发的主题是矿物资源开发以及工业基地建设。从 20 世纪 60 年代到 70 年代初期，地区开发的重点是以三线建设为中心的重工业与农业发展，区域规划的目的是为了建设工业基地与工业。20 世纪 70 年代初期至 70 年代末，经济恢复使得进口增加，港口与铁路建设等基础设施建设变得愈发重要。20 世纪 70 年代末期开始，中国正式启动改革开放，地区发展中的差距等各种问题受到重视，战略重点则被确定在沿海地区与长江沿岸。20 世纪 80 年代，中国开始编制、研究全国计划与区域规划。20 世纪 90 年代后，随着改革开放政策的推进，中国开始实施区域协调发展战略，1999 年开始实施西部开发战略。

国土与区域规划机制的形成和中日合作

在改革开放以后的国土与区域规划机制形成过程中，日本国土厅、日中经济合作协会提供了援助，此外 JICA 进行了地区综合开发计划调查。中日间的合作可以追溯至 1979 年的国土厅访华团。

1979 年 4 月，在中方国务院副总理谷牧（当时的职务，下同）与日方国土厅事务次官下河边淳的会谈中，谷牧希望交流国土开发管理的相关经验，下河边淳就日本的国土开发管理进行了介绍。之后，下河边淳作为以日中经济合作协会团长的身份于 1981 年 3 月担任“广东省海南岛综合考察团”团长，接着又分别于 1982 年 3 月担任了“上海经济圈考察团”、同年 10 月担任了“长江流域圈考察团”、1983 年 10 月担任了“新疆维吾尔自治区考察团”、1984 年 8 月担任了“西藏自治区考察团”、1987 年 10 月担任了“广东地区经济圈考察团”、1988 年 3 月担任了“大连经济圈与大连哈尔滨城市圈考察团”的团长。在 1984 年 5 月的谷牧、下河边淳会谈中，谷牧指出“下河边先生多次前往各地进行考察，效果非常好，为国务院的政策制定提供了很好的参考。除经济知识交流会外，下河边先生还独自就海南岛开发、上海经济圈、长江流域开发、新疆维吾尔自治区进行了考察，分别提出了非常宝贵的战略性建议”，表达了谢意。

1981 年后，中国开始认识到国土计划的必要性，并于同年 11 月在国家建设委员会下设了国土局。该局于 1982 年 4 月被移交至国家计划委员会管辖。在其后的事务层面的中日交流过程中，日方介绍了日本的国土政策，双方约定在国土计划领域加强联系。作为其成果之一，国务院批准由国家计划委员会与 JICA 共同编制海南岛综合开发计划。

海南岛综合开发计划调查

虽然海南岛拥有得天独厚的丰富的土地资源和旅游资源，但由于在中央政府的计划经济中被定位为广东省珠江三角洲地区的原料供应地，其产业结构以农业为主，加之又远离中国经济的中心地带，因此基础设施很不完善，经济停留在较低水平。1984 年 4 月，国务院决定将海南岛作为等同于经济特区的开放地区进行开发，期望既能充分发掘海南岛的开发潜力，又能实现地区内平衡发展并整合各领域的开发。另一方面，日本的国土厅还与中国的建设委员会（负责当时的国土计划）开展了上述技术合作，中方也认识到了国土计划的必要性，并希望学习具体的计划编制过程，在各个地区付诸实践，作为案例之一，选择了海南岛。

开发计划调查的目的在于编制综合开发计划，最大限度地利用岛内资源，在 2005 年前实现产业结构现代化，推进基础设施建设，形成基于开放的市场经济的岛内开发基地与广域经济板块。计划目标被确定为使海南岛的经济从 1985 年人均工农业总产值所反映的水平提升至中国的平均水平，同时按部门（农业、工业、旅游、城市开发、交通通信、水资源、能源）分别确定了生产总值目标数值，并提出了关于投资金额以及项目期间的开发项目方案的建议。综合开发计划由全岛综合计划、优先区域规划、以及以下 6 个领域计划、重点项目等组成。

1. 土地资源开发利用（土地利用计划）
2. 农业、畜牧业、林业、水产业
3. 矿业（主要矿物资源、天然气与石油、农产品加工及其他）
4. 基础设施（港口、公路、航空、通信、水资源、污水水等）
5. 能源
6. 旅游

最终报告书由对口单位国家计划委员会负责全部译成中文，成为编制地区开发计划的参考资料。国家计划委员会国土局非常希望编制基于现实性的“科学计划”，而并非以往以追求增长率目标数值为基础的计划。之后，在 1990 年 6 月，国家计划委员会国土司司长方磊来到海南省，在本调查以及中方另行编制的“海南经济发展战略”的基础上，撰写了海南省 1991 年至 2010 年的“海南省综合开发计划”，并反映在该省第 8 个以后的发展计划中。

计划编制工作结束后，日方调查团并未做更多的参与，但海南省积极争取通过日元贷款项目使计划付诸实践，利用日元贷款修建高速公路、建设港口。在海南岛日元贷款过程中，在累计单个项目所需资金的同时，也满足了特定部门的资金需求，通过日元贷款一揽子化，首次实现了项目式援助方案。此外，JICA 于 2010 年开始实施“探讨项目评估方法的综合计划试验评估”，从项目评估的角度来看，本调查“与日方及中方的政策相吻合，内容对于开发课题具有针对性，许多理念都在中方政策中得到实际运用，因而可以判断，本综合开发计划所列目标具有较高的相关性”，获得了很高评价。

江西省九江市综合开发计划调查

20 世纪 80 年代后期，大量的公共投资、外资投入使得沿海特区开发获得快速发展，沿海地区与内陆地区的经济差距进一步扩大。为了解决这一问题，内陆地区需摆脱对沿海地区发展辐射效果的依赖，并制定新的旨在扩大国内市场的内陆地区综合性开发方案。九江市位于内陆地区开发东西轴（长江流域）与南北轴（京九铁路）的交汇点。为了发掘九江市潜在优势，同时克服制约因素，为消除地区间差距树立内陆中小城市开发的典范，需要开展与海南岛一样的地区开发计划调查。1986 年，江西省将九江市指定为经济开发区，以期促进其发展。

考虑到编制综合开发计划的目的，本调查以交通、流通、旅游以及工业等 4 个领域为中心展开。在作为建议提交的计划内容中，为九江市设置了开发目标，其基本方针是：以物流、产业关联、人才交流的广域性枢纽功能作为增长基础，并结合依托周边农村发展的地区中心城市功能及江西省对外基地功能，使九江成为经济交流中转城市。其开发目标为：①振兴地区产业；②缩短与大城市经济圈间的距离；③培养人才；④完善城市的生产生活环境。

此外，作为实现上述开发目标的重要改革手段，还提出了引进复式预算（经常预算和投资预算）、系统掌握预算外资金情况、发行地方债券、引进资产税型地方税以实现市财政的体系化、自立化等建议。作为优先项目，则建议建设保税区、建设庐山度假区、长江南岸高规格公路建设、改善卫生设施事业、物流中心、货运枢纽站、培养经营人才等，并为各个项目估算、设定了大致的费用以及投资时间。

调查结束后，对口单位人员大多回到九江市计划委员会，他们努力使九江市“九五”计划、“十五”计划采纳调查所建议的内容，并通过各种形式付诸实施。从其后的情况来看，调查对九江市经济和社会框架的 10 年预测非常精准，尤其是对全市总人口的预测误差不足 1%。此外，在国民生产总值方面，2000 年、2010 年的经济增长大幅超过计划的经济增长，而市区人口则比预想的要少。因此，市区的人均生产总值远远超过计划总值，一直至今。九江市市区受到庐山及各水系等地理因素

制约，因此根据综合开发计划，采取了在西边的八里湖方向建设市区的战略方案。调查未能预计到的一点是九江第二长江大桥的建设（2013 年开通），它为九江市西部的发展做出了很大贡献。

吉林省地区综合开发计划调查

九江市调查成功完成后的次年，我们接到“吉林省地区综合开发计划调查”这一技术合作申请。东北地区有以下两个特点：①是依赖农牧业的传统的欠发达地区，历史上商业与流通均不发达；②到 20 世纪 50 年代后期之前，深受中国最大援助国苏联的社会主义政策影响，对国企、集体农业、资源开发的依赖超过其他地区。因此，东北地区被认为是最难适应改革开放政策的地区之一。基于这些问题意识，中央政府（尤其是国家计划委员会）决定将吉林省作为东北地区改革开放的标杆，希望通过改善投资环境以吸引各国投资。此外，在开发吉林省的过程中，中央政府注意到吉林省东端距日本海 5km，并与朝鲜、俄罗斯接壤的战略性地理位置。而且吉林省还有其独特的背景，即西部大连—沈阳—长春—哈尔滨这一东北地区经济干线以及东部的延边朝鲜族自治州，中央的意图是通过强化连接两个经济圈的东西轴来促进吉林全省的改革开放。

中国政府把旨在消除贫困问题的缩小地区间差距定位为重要课题之一，在中日经济援助方面，双方同意将援助对象地区的重点由沿海转向内陆。为了使有着巨大潜力却发展滞后的东北地区实现环保发展，中国国家计划委员会当时正在着手制定“东北地区经济开发计划”，在这一背景下，将吉林省的资源开发定位为促进东北地区对外开发与经济发展的最优先项目，并计划在该省实施大部分经济社会基础设施建设。本调查尝试编制省一级的地区综合开发计划，这在全国尚属首次。

调查分析结果显示，对象地区非农业人口在 100 万以上的大城市有长春市（195 万人，汽车产业中心）、吉林市（114 万，化学产业中心），两地区相隔约 100km，产业结构各异，可以看做是独立的城市集聚带。我们将两市的经济产业结构整理如下：

- 第 2 产业的生产比重占绝对主导（占 GDP 的 44%）。就业人员中，以第 1 产业所占比例最高（45%）。因此，人均附加值（收入）的产业间差距较大。
- 吉林省的经济为国企依赖性经济，向非国有企业的转型一直未见进展，因此经济增速较慢（吉林省工业具有明显的双重结构特征，即“少数具有很高生产效率及增长率的大规模工业（汽车与化学）”与“大量发展滞后的小规模工业”并存）。
- 虽然第 3 产业增长显著，但发展依然缓慢。
- 出口增加迅速但规模较小，且局限于以农产品与加工品为主的工业制品。

基于以上思考所提出的核心提案被吉林省的五年计划采纳并得以进一步具化。例如，关于本调查提出的作为地区开发基本空间框架的“长春、吉林市—延边自治州的東西轴开发”，已经完成了打通东西的高速公路建设、长春机场建设（长春龙嘉国际机场于 2005 年开始运营），而在延边自治州（图们江）的开发方面，以珲春为中心的经济开发区建设开展了工业用地选址工作。此外，本调查并未设想的交通基础设施，例如连接吉林省内东西地区、南北纵向打通东北地区以及连接北京等东北地区以外的高速公路、铁路网建设都已实施，加快了地区的社会经济开发速度。另外，所有这些都由中国政府出资实施。

吉林省地区综合开发计划调查受到了很高评价，被认为对吉林省的产业开发、尤其是对形成有利于吸引日本外资的网络发挥了有益的作用。通过本调查以及作为其中一环而实施的以吉林省省长王国发（当时）为团长的访日代表团及后续实现的投资促进访日代表团等活动，强化并拓展了与日本经济界的人脉。其结果是，日资企业等众多外资企业开始投资吉林省。成功吸引外资的最具代表的案例是，丰田汽车与中国一汽（长春）的合作。以韩国企业为主的外资企业也积极进驻延边自治州。外资企业的进驻促进了吉林省产业的发展与转型，在长春，新能源机器制造、新材料研发、制药等技术集约型产业被定位为新的增长核心。此外，最近又出现了新的变化局面，总部设在吉林省的企业开始走向海外，开始了新的企业国际化。

关于提案中提出的国际合作事业化，在实施本调查的过程中，尤其是通过多次研讨会后，多地对日本的经济援助表达出了意向并提交了申请或进行了探讨，但尚未通过或实现。具体研究的案例包括，通过日中经济协会提交经济援助申请的产业开发与城市环境相关项目约 30 个、长春哈尔滨地区经济发展计划调查、松花江流域污染对策等。

在行政与编制计划方面产生重要影响的一点是，该调查是“省政府独立编制省内重点地区的开发计划，然后由中央政府批准”的首例，之后，其“编制、批准地方开发计划过程中，中央与地方的作用和步骤”在中国得到了普及。该调查结束后，在由中央政府主导制定省级 5 年发展计划的同时，编制省内特定地区开发计划的倾向愈发明显。特定地区开发计划的编制主体从中央政府层面转至省政府层面。

吉林省内近年编制的区域规划①《西部生态经济区总体规划》（2013）；②《东部绿色转型发展区总体规划》（2014）；③《中部创新转型核心区总体规划》（2015）等就反映了这一倾向。这些计划都是地级市层面的计划，在显示出地区开发计划编制主体的变化的同时，也反映出方案由“按照中央政府指示编制地区开发计划（从上至下）”变为“基于市以下地方政府意见编制地区开发计划（从下至上）”的一种改变。可以说，这些变化表明吉林省已经普遍认识到从下至上的计划编制过程可能更为有效。

海城市乡村城市化综合开发计划调查

随着中国飞速的经济增长，人口越来越加速向城市集中。中央政府对大城市人口的急剧增加感到了危机，20 世纪 90 年代初期，朱镕基总理（当时）就开始建议“乡村城市化”。这一建议的目的在于，由靠近农村的中小城市接纳农村流向城市的人口，从而抑制大城市的人口流入。这一建议由建设部跟进实施，在“九五”计划（1996 年—2000 年）之前，先行指定 9 个县级城市作为“乡村城市化试点县市”（海城、无锡、绍兴、福清、顺德、张家港、郟县、巩义、荣成）。由建设部推进的乡村城市化试点，其一大特点是在“接纳农村人口”之外，设定了“形成地方城市圈”即“在地方进行城市（市区）与周边农村的一体开发”目标。其具体实施方案以及建设项目为管理河道、建设公路网、加强农产品流通、改善城市服务等。这些思路非常接近日本第三次国土计划中的“定住圈构想”。

通过调查分析，海城的课题可以整理为如下 7 个：①作为特产地的农业生产滞后；②制造业竞

争力低下；③水资源缺乏；④水污染造成健康损害以及农业损失；⑤镁矿工业引发环境问题与就业问题的矛盾；⑥城市中心功能以及城市魅力缺乏；⑦镇之间的经济差距扩大。

在此基础上提交的提案及其后的实施情况可以整理如下。

主要建议内容	实施情况
<ul style="list-style-type: none"> • 西柳服装市场的再激活计划 	<ul style="list-style-type: none"> • 增设服饰市场。 • 建设浙江省义乌服饰市场分店
<ul style="list-style-type: none"> • 东南部山区果实市场营销强化项目 	<ul style="list-style-type: none"> • 开始苹果与梨的共同营销。设置水果专卖市场。建设水果保存仓库。生产苹果梨蒸馏酒。 <p>市政府聘用欧洲专家推广销售。在实施建议项目的过程中，由政府企业出资的 PPP 方式得到积极应用，这也是特点之一（委托民间回收垃圾，垃圾发电等）。</p>
<ul style="list-style-type: none"> • 城区中心再开发项目 	<ul style="list-style-type: none"> • 推进市区街道、周边农村改造。改善社区环境、建设环线公路。 • 通过 PPP 委托民间回收垃圾、垃圾发电等。
<ul style="list-style-type: none"> • 镁质耐火材料加工业重组项目 	<ul style="list-style-type: none"> • 实施高科技耐火材料项目（投资 1.1 亿元）。
<ul style="list-style-type: none"> • 海城河改造项目 	<ul style="list-style-type: none"> • 完善储水水库及相关设施。
<ul style="list-style-type: none"> • 海城河公园绿地化及两岸地区建设项目 	<ul style="list-style-type: none"> • 建设海城河沿岸公园。
<ul style="list-style-type: none"> • 海城市环线区间分流功能强化项目 • 海高线感王、西柳、海城市区路线扩建项目 • 中环道路建设项目 	<ul style="list-style-type: none"> • 实施相关基础设施建设。

可以说以海城市为对象的乡村城市化试点市综合开发计划调查，是一个以中国县级市为对象编制地区综合计划的初步尝试。海城市虽然是县级市，但在本调查结束后取得了快速发展。在实施调查之际，海城市在县级市排名中位居全国第 37 名，而目前（2015 年）则排在了全国第 10 名。2015 年，海城市被国家发展和改革委员会指定为省内唯一“新型城镇化试点市”。在海城市的社会经济发展过程中，本调查所提出的建议内容也被加以积极利用。例如“东南部山区水果营销强化项目”，在被市政府采纳之前，当地一些农民已先行开始特产苹果梨的共同营销，结果种植面积以及销售量都得到快速增长。

根据以海城市为对象的综合地区开发计划的编制过程及结果，本调查还试图编制在其他乡村城市均可利用的“关于乡村城市化的国家层面的指导方针（指南）”。实际上，日本的专家学者们回顾了海城市的地区综合开发计划的编制情况以及编制内容，并以此为基础在广州、上海召开了以中国全国城市化负责人为对象的研讨会。这些研讨会给中国政府（尤其是国家发展和改革委员会）的城市化政策讨论带来了很大影响，并直接促进了“西部地区中等城市发展战略研究调查”的实施。这一城市化政策讨论也引发了关于大城市圈建设方案的争论。当时在中国，除了“通过振兴地方城市，防止大城市人口过度集中”的思想外，“完善沿海大城市圈建设，扩大沿海地区大城市的人口和经济容量”等观点也同样备受关注，舆论倾向犹如钟摆般在振兴地方城市与建设大城市圈的两种思维中摇摆不定，同时讨论相悖的政策，在国土辽阔的中国是很自然的事情。

在内陆地区，农业从业者趋于过剩，这导致农村人口大量流向沿海地区城市，城市地区的人口集中不断引发严重的社会问题。在此背景下，“十五”计划把国土的协调开发作为国家课题提出，并开始转为实施旨在消除地区经济差距的“西部大开发战略”。缩小地区经济差距以及平衡人口流动的最有效的方法是战略性地把具有潜力的中等规模城市发展成为地区社会的核心城市，但因为①内陆地区农村所占比例较大；②城乡之间存在较大制度差异；③中国放宽对人口流动的限制的时间尚短；所以缺乏编制城市发展战略与计划的经验，关于城市发展战略的具体且有效的政策都还在探讨之中。在这种背景下，中国政府分别将 5 个具有不同特点的内陆地区中等规模城市作为试点城市，并向日方提出协助申请，希望通过制定完善社会、经济、制度基础计划以及发挥各城市功能的广域性城市发展战略，以使这几个城市成为核心城市。

作为对象城市的都江堰、德阳两市在开发调查结束后 2 年半即 2008 年 5 月，因发生了汶川地震而遭受重大损失。都江堰市的死亡、失踪人数是 3,100 人，德阳市为 10,000 人，都江堰市的经济损失高达 500 亿人民币。但中国政府投入了大约 21 万亿日元的资金，使得灾后重建得以顺利推进。经济比较发达的省直辖市与欠发达地区结成了一对一的对口支援机制，促进支援成果间的竞争为加速灾后重建做出了贡献。因此，虽然综合开发计划提出的目标是“用 3 年时间使受灾居民的生活以及经济活动恢复到地震前水平以上”，但实际上只花了 2 年半就完成了目标。在都江堰、德阳两市，作为灾后重建的基础设施建设与投资拉动实现了高速增长，在地震 2 年后，GDP 就恢复至震前水平。之后继续保持快速增长，两市的 GDP 在 2008 年都翻了一番，常住人口也大幅增加。

可以说地震与灾后重建为摸索并实现两市作为有特色城市的战略性发展带来了良好契机。如上所述，都江堰市以地震为契机，在“成都后花园”的指导思想下，正在推进特色城市建设。都江堰并不追求城市规模与工业开发，而是以开发“旅游”相关集群的环保型发展为目标。原本是成都市民一日游的旅游景区，因为轨道城市交通而强化了与成都的连接，使得都江堰将成为连接“九寨沟”的更广域旅游的中转城市作为发展目标。德阳市也以地震为契机，计划①缩小主干产业即对环境造成很大负荷的重化工业规模；②振兴作为新型主干产业的组装产业与新兴产业（发展滞后的第 3 产业、高科技产业）；③农业现代化、扩大规模。

在对两市进行采访时我们听到的一个相同的城市开发关键词是“同城化”。他们的解释是，“同城化”意味着两点：①实现与大城市同等的生活环境、城市功能与服务；②确保与大城市的连接（完善交通手段等），发挥百步星城（大城市近郊城市）的优势。大城市近郊的中等城市想要持续发展，就必须树立以下基本认识：“必须向市民提供同堪比大城市的生活环境，正是因为是中等城市，所以生活环境必须要优于大城市”。通过地震与灾后重建，作为中等城市的都江堰、德阳两市实现了大幅发展，可以说两市还在不断变化，迈向新的舞台。

而大理市的主要产业为旅游，因而保护水域是其重大课题。报告书中建议的方向性与战略性受到了高度评价，可以认为与大理市目前的发展方向保持了一致。玉溪市为红塔集团（烟草企业）的所在城市，如何摆脱对烟草产业的依赖是其一大课题。全市的地区总产值中，烟草产业所占比例在开展调查的 2003 年—2004 年为 60%—70%左右，最近下降到了 50%左右。在公共事业方面则全力保护环境，尤其把重点放在了三湖（抚仙湖、星云湖、杞麓湖）的水质管理以及废弃物管理与处理

上。计划委员会对调查报告也给予了很高评价，不仅积极进行了参考，有几个项目还成为了玉溪市的项目。

通过此次对各个城市的访问，我们确认到了调查的战略方向得到了高度评价，也确认了为实现这些战略而开展的项目。可以认为，本次调查的战略建议得到了参考，颇具意义。

3. 地区综合开发调查的影响评估

申请、项目选择的相关性

下面对开发调查的背景以及项目的成果进行总结。

	开发的背景		项目的成果
	国家层面	地方层面	
海南岛	<ul style="list-style-type: none"> · 开发沿海经济特区试点 		<ul style="list-style-type: none"> · 以经济特区形式进行开发 · 引进地区综合开发计划
九江市	<ul style="list-style-type: none"> · 改革开放的对象由沿海扩展至内陆：沿江城市开发 · 北京—香港铁路建设的沿线效果 	<ul style="list-style-type: none"> · 跨越江西省的发展 · 昌九工业走廊计划 	<ul style="list-style-type: none"> · 跨越省域与市域的广域开发战略 · 首个内陆市的发展计划 · 非国家、省政府主导而是市政府主导（从下至上）
吉林省	<ul style="list-style-type: none"> · 开发波及内陆地区 · 促进因受苏联式社会主义经济的影响而改革开放最滞后的东北地区的市场化、外资引进。 	<ul style="list-style-type: none"> · 摆脱对国企的依赖 · 摆脱资源依赖、资源掠夺 · 西部（长春吉林圈）与东部（延边圈）的紧密化 · 通过图们江地区开发（朝鲜、俄罗斯、中国东北），形成局部经济圈。 	<ul style="list-style-type: none"> · 省级市场经济化 · 与省五年计划同步编制特定地区的长期计划：全国首次尝试 · 重视省经济开发的计划委员会部门与重视中朝俄局部经济圈的科技委员会部门分别确立项目。在项目实施阶段由计划委员会主导。 · 以下政府部门间的互补与协调 省政府：主体为国企、主食农业、汉族 延边自治州政府：主体为民间企业、商品农作物、朝鲜族
海城（乡村城市化）	<ul style="list-style-type: none"> · 乡村城市化政策：抑制振兴地方城市而导致的人口集中 · 地方流域圈的形成：加强城市农村关系 	<ul style="list-style-type: none"> · 海城（县级市）的自主发展（独立于鞍山市） · 发展为东北地区的流通基地 	<ul style="list-style-type: none"> · 县级市的开发计划 · 乡村城市化建设（朱镕基总理），由建设部负责。但中日合作由科技委主导（中央、省、市各层面）。 · 政策讨论部分由计划委员会主导。该模式延续至西部5城。

西部 5 城市	<ul style="list-style-type: none"> · 地方城市的开发战略类型 · 西部开发 		· 中规模城市的开发战略
---------	---	--	--------------

在项目群的形成方面，首先是中方有需求，其次是对象地区、区域规划内设定主题，并向日方提出项目申请。从申请背景而言，可以说主题都是因解决各个时代的中国开发课题，为了求得领先一步的解决方案而确定的。作为开发课题，至 20 世纪 90 年代中期为止，为了推进改革开放，在沿海地区实验性地建立了由外方直接投资（Foreign Direct Investment, FDI）特区（经济特区）并取得了成功。在当时，在 FDI 的同时如何将市场经济与社会主义经济体制相调和是个很大课题。很重要一点是，FDI 也必须有限度地、实验性地推进。

之后，经过 1992 年南巡讲话，在市场经济得到进一步发展的同时，地区间差距问题也开始受到关注，经济差距导致的农村人口流向城市、内陆人口流向沿海的人口移动也开始受到重视。因此，地区开发主题也开始转为欠发达地区的发展、沿海地区与内陆地区的联系（九江市）、地区开发与产业振兴以及边境地区开发（吉林省）。此外，随着城市化的迅速发展，关于什么才是城市化的讨论也成为地区开发的主题之一，“人为城市化”的小社区开发计划的编制（海城市），非大城市的中等规模城市发展战略（西部五城市）的编制都成为了主题。

同时，我们还必须考虑中方提交申请书的主体。国土计画工作自 1981 年起由国家建设委员会负责，至 1982 年 4 月该委员会撤销后，转交国土局管辖。在其后的社会主义经济转轨为市场经济的过程中，国家计划委员会也一直保持着经济政策的中枢地位。但随着五年计划约束力的下降，该委员会也成为了行政改革的对象，1998 年更名为“国家发展计划委员会”，国土计划业务的大部分被移交给国土资源部计划司，而国家发展计划委员会地区经济司则主管地区经济的协调发展、可持续发展战略、经济与环境、资源的协调发展等领域的业务，2003 年，经改革更名为“国家发展和改革委员会”。因此，除九江市（由江西省提出申请）外，虽然其他 4 个项目都是由国家计划委员会直接作为对口单位进行的开发调查，但该委员会在不同时代具有不同的作用。尤其是 1998 年以后，与其说是实际编制国土计划（土地利用计划），不如说是为上述五年计划或政策给予影响或引导。

从以上事例可知，中方在面对各个时代地区开发的重大课题时，适时向日方提出援助申请，期待日方给予政策主题的意见和建议。换言之，从各个时代中国的地区开发需求以及情况来看，我们对申请以及项目的选择都具有很高的相关性。

对地区开发的经济性影响

在海南岛项目方面，从我们的建议内容中形成了 5 个日元贷款项目。如果从投资宏观效果的角度对具体的日元贷款对象进行测算的话，相对于投资额每年都能产生 16% 的社会效益。如具体到 2000 年，则项目总额为 905 亿日元，其 16% 就是 145 亿日元（该年汇率为 13.8 日元/人民币元），也就意味着产生了 10.5 亿元人民币的效益。当年海南省的地区生产总值（GRP）为 527 亿元人民币，也就是说效益约占 GRP 的 2.0%。这还仅是上述日元贷款项目所带来的经济影响，如果考虑到其他项目，那么海南岛调查对经济带来的影响将远超 2.0% 的规模，可以说影响是非常巨大的。

海南省、江西省九江市、吉林省的 3 项调查结束 10 年后，其人口、地区内生产总值（Gross Regional Product, GRP）的变化表明，调查开始时均属国内欠发达地区的区域在调查后的 10 年间，

其占中国国内份额与排名都未降反升。当然，这与调查结果本身的因果关系还并未能从统计学意义上得到证明。

对国土区域规划机制形成的影响

伴随着改革开放，中国也产生了新的地区开发需求。1981年党中央书记处做出了编制国土规划的决定，国务院在国家建设委员会下设国土局，并要求各省市区推进国土工作。1982年，国家建设委员会选择京津唐（北京—天津—唐山）地区、湖北宜昌地区、吉林松花湖地区的6个地区，开始试行国土规划。1987年，国家计划委员会公布了首个行政法规“国土规划编制办法”。之后截止到1993年末，全国30个省、自治区、直辖市、223个地级市、640个县编制了国土规划，占地级市的67%、县的30%。考虑到以上因素以及海南岛调查的时期（1986年3月开始，1988年3月结束），可以说当时中国虽然已在6个地区开展试点，但还并未熟悉具体手法，不仅在技术性层面，还是在行政方面都存在着大量问题。国家建设委员会向国家计划委员会移交国土计划工作的时期，与推进对日合作的时期正好一致。

关于本调查的成果，中方有如下6点评价。

- 来自各省市区的访问者增加，通过指导海南岛计划的方法，为各省市区的国土规划业务发展提供了帮助。
- 对海南省的社会经济发展具有战略性指导作用。海南岛计划借助外国之力，分析形势，依据资源优势以及经济发展规律，对立省后的产业政策、经济发展目标产生了重大影响。
- 为岛内五大经济区的产业配置提供了科学依据。
- 为“八五”计划以及十年发展计划提供了充足的数据。
- 通过中日专家的深度交流，促进了日本各界对海南岛的理解，促进了引进外资的条件。
- 为省政府与省党委调整海南岛产业结构、决定重大项目、配置产业基地、建设基础设施、振兴著名产业等提供了大量依据，加快了发展速度。

对经济社会发展五年计划的影响

在中国的五年计划中，开始明确指出对地区间差距的认识以及对策的是在第8个五年计划（1991年—1995年）中期以后。“上海浦东新区”开发成为国家项目的同时，长江沿岸城市以及边境城市也被指定为开放城市。九江市就是其中之一。而在“九五”计划（1996—2000年）期间，“地区间的协调发展”成为了政策目标，并明确指出国际及金融机构以及外国经济援助的“60%以上分配给中西部”，这与政策是一致的。吉林省项目的时间正处“九五”计划时期，而推进东北地区开发的是在“十一五”规划期间，因此具有先驱性作用。

实施海城市项目时，在项目的后半阶段，调查团被分为海城市开发计划编制组、江苏省区域规划城市化计划组，进行了城市化的相关调查。调查结束后，调查内容由JICA与国家计划委员会共同编撰《城市化 中国现代化的主旋律》，于2001年8月出版发行。该书被国家发展计划委员会用于编制五年计划的参考用书。同年9月，由JICA、国家发展计划委员会、中国市长协会、中国日报等4家单位共同发起，在广州、上海召开了围绕该书内容的、题为“2001中国城市化研讨会：特大城市发展战略”的大型国际研讨会。该研讨会围绕特大城市问题，就以北京、上海、广州3个特大城市

为中心的城市集聚以及今后的战略进行了探讨。也就是说，开发调查项目群中调查的是中小城市以及欠发达城市的发展战略，而研讨会则就其另一极，即特大城市今后的发展战略问题进行了探讨。

经济高速增长的背后，地区间差距日益明显，所以“十五”计划明确提出了“西部大开发”这一地区政策。西部五城市项目就是对这一地区政策的回应。尤其是在计划经济状态下，农村向城市的人口流动受到抑制，可按计划进行，但随着经济的发展，城市地区具有旺盛的劳动力需求，农村人口大量流向城市，成为了重大社会问题，一直未能得以解决。因此，如何推进城市化成为了开发调查项目群以及五年计划的重大课题。

在海南岛调查中，我们设定了比最初计划更多的城市人口，显示出市场经济下计划目标中人口规模的重要性。在九江市调查中，我们同样指出了更为积极的计划目标。海城市是乡村城市化试点城市政策中的试点城市，在海城市调查中，我们以中国国策的城市化情景为基础，积极推进了中小城市城市化的相关探讨。在西部五城市调查中，我们提出建议要避免人口集中流向大城市，应通过中等规模城市吸纳人口的开发战略，并在考虑五个城市特点的基础上，提出了周边非大城市中等规模城市的发展战略。

“十五”计划（2001年—2005年）的第二编经济结构第八章论述了西部大开发战略，第九章论述了城市化战略。其政策目的非常明确，认为城市化是必然趋势，而与发展大城市相比，应优先发展中小城市。2000年以后的2个项目（海城市、西部五城市）所追求的正是如何缓解城市化可能带来的负面影响的相关具体方案。

有了以上成果后，在其后的“十一五”规划（2006年—2010年）中，关于城市化的表述比“十五”计划更进一步，指出在城乡户籍制度的同时，接受城市化，一边加强管理一边推进。在该计划中，还首次提出了城市化率（城市人口比例）的目标值（47%）。在“十二五”规划（2011年—2015年）中，城市化再次受到肯定，提出了“第二十章 积极稳妥推进城镇化”的目标。

从以上分析可知，开发调查项目群随着中国城市化政策的变化，在提供案例分析的同时，也对中方的五年计划产生了影响。

教训

① 长期框架的必要性

长达20年的合作关系，尤其是长期持续的合作需要与发展中国的政策互动，并成为政策的先导。开发调查项目群的特点在于，20年间一直适时、适宜地与中国地区开发政策互动，甚至比政策更先行一步。现行国际援助中的技术合作机制主流不仅仅是“技术援助项目”，还可组合国内进修、派遣长期专家等长期的援助框架。如果本次项目中有这种长期的援助框架，那么开发效果可能会更加明显。

② 对已结束援助国家的支持

开发调查项目群从最初海南岛调查形成一系列基础设施项目开始，到最后西部五城市调查时，已经成为制定城市政策的一环。向上游重点转移表明援助需求已经从资金转向技术、战略、政策。

这样的政策指向原本可以持续地更强、更长，但令人遗憾的是中日经济援助已经中断了。如果有意识地向相关政策部门派遣长期专家或者持续进行政策合作的话，原本还是可以开展大学间援助、自治体间援助、开展民间投资等的。这些经验可以成为对其他发展中国家进行援助时的教训。像中国这样从 GDP 而言已经处于有望结束援助阶段的国家，可以由对方政府、NGO、大学以及其他自治体、民间企业（日本与对象国双方）等多方利害相关人参加编写调查结果的建议，这会有利于项目与事业的持续。

③ 符合发展阶段及需求的援助

立足于日本的经验以及以往援助发展中国家的经验，主动地就如何向对象国的地区综合开发计划开展长期援助来进行方针的确立、探讨、共享并进行有计划的援助，这一点从计划人才培养、技术转让的角度来看，也是非常有效的。如果在此过程中，能与对象国负责部门、专家以及专门机构构建网络与协商机制，无疑有助于形成利用日方建议的关系和氛围。

④ 完善关于项目实施方法的建议

开发调查项目群的建议与已完成项目之间的对应关系有时并不明确。在今后实施项目时，应在项目中建立相关机制，以便使本项目的建议能够更明确地反映到计划中，以及能清楚地了解本项目所做出的贡献，这一点非常重要。

4. 关键信息

JICA 一方面注意发掘开发课题中的中日共同点，同时也注意双方的分歧，对中国的地区开发政策的形成做出了贡献。这并非通过抽象的政策对话，而是通过中日共同合作编制具体的地区综合开发计划才得以实现的。也就是说，是共同解决系列问题过程中的经验积累最终形成了政策。如下所示，海南岛、九江市、吉林省、乡村城市化试点、西部地区中等城市等一系列课题，也为主要地区政策提供了实验机会。

地区综合开发计划调查		五年计划	
对象地区	调查期间	期间	主要地区政策
海南岛	1986 年—1988 年	1986 年—1990 年(第 7 个)	加速东部沿海地区的开发
九江市	1992 年—1994 年	1991 年—1995 年(第 8 个)	长江沿岸城市以及边境城市被指定为开放城市
吉林省	1996 年—2000 年	2006 年—2010 年(第 11 个)	振兴东北地区等老工业基地
乡村城市化试点市	1999 年—2001 年	2006 年—2010 年(第 11 个)	城乡协调发展 西部大开发
西部地区中等城市	2003 年—2005 年	2011 年—2015 年(第 12 个)	构建城市化战略框架

JICA 之所以能发挥这样的作用，其背景在于中日双方在开发上存在以下共同点。

① 高速的经济发展

日本在 1960 至 1990 年的 30 年间，年均增长率为 15.6%，中国自 1978 年开始实行改革开放政策以来，至 2013 年的 35 年间，达到了年均增长率 13.0% 的高速发展。中日两国共同拥有这种世界少有的长期持续性经济增长的经验。在这种增长过程中，两国都经历了快速的工业化、基础设施建设、平均收入上升以及大城市化的过程，随着增长的持续，两国也都面临着差距问题、环境污染、经济泡沫化等负面经验。日本大约提前 30 年开始从混乱中复兴、增长。中国正是看到了这一点，希望能利用日本的开发经验。可以说，地区开发政策就是其代表事例。

② 行政主导的经济社会运营

自明治维新以来，作为后发资本主义国家，日本由国家主导经济，并最终导致了战前的国家总动员体制。日本在战后依然继承了行政主导或政府民间协商的经济社会运营体制。而在中国，自建国以来，经济社会一直处于中国共产党以及政府的管辖之下，即使现在已经是社会主义市场经济国家，党和政府的影响力依然巨大。因此，两国都形成了由各个部门、层级、地区编制、实施中长期计划的社会土壤。而这种计划发挥最大作用的时期，也正是在两国经济高速增长的时期。

两国的区别也很大，与开发相关的主要有以下几点。

① 国家制度

日本是资本主义国家，中国是社会主义国家。日本的企业几乎都是私企，依据自由竞争原理进行企业活动。而中国企业的大部分为国有企业。在日本，居民可自由在地区间流动，而在中国却被户籍制度所限制。日本的国家、地区领导人通过选举产生，中国则由上级选拔任命。因此在开发计划方面，日本是以居民利益为先，而中国则相对以国家整体利益为先。因此，地方行政的主要作用是横向调整来自中央的纵向政策，而在中国地方政府的主要作用则是原原本本实施中央的纵向政策。中国是在这种制度差异中，开始改革开放政策，将社会主义计划经济转变至社会主义市场经济上来的。在此过程中，包括中央政府在内的各个机构参考了日本的开发经验。地区开发政策也不例外。

② 均衡的人才资本储备

日本国民的个人能力相对比较均衡，而中国并非如此。例如中国的学生占人口比例在过去的 20 年间增长巨大，但发达地区与欠发达地区的相同指标却有 5 倍以上的差距。个人能力的地区间差距超过收入差距，最终可能成为制约国家整体发展的主要因素。有鉴于此，在进行地区综合开发计划调查时，JICA 有意识地选择欠发达地区或层级较低地方政府作为主要对口单位，努力通过进修等提高欠发达地区以及地方层级的计划编制能力。

地区开发援助的意义

地区开发并非仅仅是局限于特定区域的开发，其实也是国家整体开发的缩影。政府开发援助中的大多数都按部门或按项目进行，因而对地区综合开发计划调查的援助也就是援助整体的缩影。中日间的开发援助具有以下 3 点显著意义。

(1) 形成地区开发的相关国家战略

- ① 通过工业化加快国民经济增长，将工业、相关基础设施投资作为地区、城市开发的杠杆。
- ② 先行建设广域交通网，使相关基地形成网络，将投资机会扩展至全国。
- ③ 把流域圈管理作为地区可持续性发展的基础。

(2) 积累地方层面的编制计划经验

- ① 应对城市化
- ② 下级主导的计划编制
- ③ 超越行政区划的基础设施建设

(3) 持续性援助

之所以能为制定上述国家战略做出贡献或积累编制计划的经验，是由于进行了持续性的援助。正是因为有了持续性的预见，才能够根据开发政策的变化选择对象地区，并在此次经验的基础上，形成下一次计划调查。在此过程中，国家计划委员会（现在的国家发展和改革委员会）的地区经济司几乎全程参与。因此形成了中日间在地区开发计划方面的人脉，促进了信息共享，根据经济社会整体的发展与变化情况或者预先设立项目，并对持续性政策的形成做出了贡献。

地区综合开发方案的再评估

在中日地区综合开发计划调查经验的基础上，我们从国际援助的角度，对以地区为出发点或以开发问题整体为出发点的地区综合开发方案的意义进行总结。地区开发方案的特点可以归纳为以下3点。

- ① 把部门间与课题间的关系、协调、优先权作为最大课题。经济与基础设施、城市与农村、开发与保护等等。
- ② 注意各层级间的关系、协调、优先权。国家利益与地方市镇村的利益等。
- ③ 上述①以及②中，重点是地理或空间。

在国际援助中，必须优先按部门、项目申请进行回应，但上述方案有助于对接现场与政策、从长期角度掌握援助需求，同时也是介入整体开发援助的难得机会。在中国，这样的地区综合开发方案充分发挥了其意义。这在很大程度上要归功于中日双方的不懈努力。中国政府能根据开发整体流程适时选择项目，并将项目结果切实反映在政策中，这种很高的开发运营能力也是重要条件之一。这样的经历，也是日本经济援助在其他集中、稳定发展的发展中国家（例如泰国、印度尼西亚）所同样经历过的。

近年来，作为国际援助，与地区综合方案相比，全部门方案（Sector-Wide Approach）被更多地运用于非洲各国。其目的在于有效利用援助资金以及强化组织制度。但在国家层面的政策制定与地方的实际计划编制、计划实施能力之间，尚有较大的差距，任重而道远。基于这些教训，作为国际援助的战略性手段，有必要对地区综合方案进行再评估。